

論説 **レーニスト体制と疑似レーニスト体制の比較政治** : 中国本土と台湾における党政関係を中心として

著者	渡辺 剛
雑誌名	筑波法政
巻	18
号	2
ページ	229-277
発行年	1995-03
URL	http://hdl.handle.net/2241/00155825

レーニスト体制と疑似レーニスト体制の比較政治

——中国本土と台湾における党政関係を中心として——

渡 辺 剛

はじめに

一 中国のレーニスト体制の党政関係

二 台湾の疑似レーニスト体制の党政関係

おわりに——比較の結果と展望

はじめに

第二次世界大戦後の台湾に存続してきた中国国民党（以下国民党）による一党独裁の政治体制については、定義が長らくなされてこなかった。近年発表されてきた研究においては、これが権威主義体制の範疇に入るといふほど大枠での共通の認識が示され、権威主義体制としての種々な類型化や特徴づけの用語作りが試みられてきた。国民党一党独裁の権威主義体制を特徴づける共通の用語はいまだに存在しないが、この

レーニスト体制と疑似レーニスト体制の比較政治

政治体制の特徴についてはある種の共通認識は存在している。⁽²⁾すなわち「レーニスト的」⁽³⁾特徴を色濃く持っているということである。

この「レーニスト的」あるいはボルシェヴィキ的な革命を達成せんとする手法とは、全ての国家・軍・社会組織を革命の前衛である革命党が支配し、国家と社会（経済・生産を含む）のあらゆる領域に党が浸透して、党による支配貫徹することで革命の目標を達成しようというものである。国家機関と党との関係の構造は「パーティー・ステート」(party-state)（党国家合一）と呼ばれる構造を形成している。党組織が国家機関に対応・平行して存在し、国家機関に命令を下し、時にはその仕事を肩代わりすることすらある。国家機関内部にも党組織を作り、内部からも国家機関を操作する。さらに、党が国家機関中の全ての人事権を握り、職員の数と

役職の大半は黨員で占められる。このような党と国家の癒着・一体化構造がパーティー・ステートである。そして国家機関はこれらの党の組織を通じて、「民主集中制」と呼ばれる党中央を頂点とするピラミッド型の命令・動員体系に統合される。この構造の下では、国家の役割は党の革命目標を達成するための道具として党に奉仕する存在である。国家機関が党組織に対して保持する相対的自立性は低いものであった。

国民党は共産党との中国内戦に敗れ、追われるように中国大陆から台湾へと移転した。そして、その直後に「党の改造」と呼ばれる党組織の再建を行った。中国大陆時代末期に弛緩し崩壊しつつあった「レーニスト的」構造のパーティー・ステート構造を再建強化したのである。しかし、再建された政治体制はあくまで「レーニスト的特徴をもつ」政治体制ではあってもレーニスト体制ではないというのが、全ての台湾政治研究者の見解である。レーニスト体制に酷似してはいても、どこかが根本的に異なるのである。換言するなら「疑似レーニスト体制」であるといえる。この不完全性はまた、国民党の一党政治体制を全体主義的ではなく権威主義的にしている要素であるともいえよう。

およそ疑似レーニスト体制のレーニスト的特徴を「疑似的なもの（「疑似非」とでもいえようか）に止めているのは以下の諸点に要約できるであろう。まず、イデオロギーの欠如、

特に革命至上主義的イデオロギーが欠如していることが挙げられるであろう。レーニスト体制は共産主義革命を達成するための革命志向体制であり、イデオロギーによる社会と官僚機構の政治化が行われるが、台湾ではそれは存在しない。「三民主義」は憲法の第一条にも盛り込まれる国家の基本理念ではあるが、西側諸国の穏健な社会民主主義と大差はなく革命的色彩（あるいは思想的排他性）はない。次に、革命至上主義の欠如と関連して、官僚機構と社会の全体的動員・政治化の欠如がある。レーニスト体制では官僚機構と社会の全面的政治化を行い、それらを動員して革命の完成を目指す。しかし、台湾ではそれらが欠けている。第三に、経済体制が資本主義市場経済を主体とする国家・公的所有と私的所有の混合経済体制であり、さらに世界市場に結合した形での経済成長を至上命題としていたことである。レーニスト体制では社会主義・共産主義を目指すため計画経済と国家・公的所有が行われ、経済は基本的に世界市場とは関連せず、一国内自己完結が共産主義ブロック内部での計画的資源分配で運営された。経済成長は政権を規定する革命性や政治性と矛盾しない範囲で行われた。第四に、民主主義の建前と、混合経済体制による多元的社会利益の存在による利益調整の必要から、限定的ながらも競争的な選挙が実施された。レーニスト体制では選挙に参加する候補者は定数と同一数しか認められず、そ

れも支配党によって事実上指名されるという信任投票（それも党に動員されての）である。草の根レベルからある程度以上の上級の行政級（例えば町村以上の県など）の選挙は間接選挙であり競争性も実質的意味も低いものであった。この疑似レーニスト体制の「不完全性」はパーティー・ステートの構造にどのように現われているのかを「本家」のレーニスト体制と比較することによって明らかにするのが本論の第一の課題である。比較の対象としては中国共産党支配下の中国本土（以下中国）のレーニスト体制を用いる。中国国民党と中国共産党（以下共産党）はともにソ連共産党及び赤軍の影響を色濃く受け、その組織原理と形態を模倣した革命政党であり、そしてともに中国の独立と近代化の革命を目指した革命党である。この二つの革命党は、一般に「双子の党」と呼ばれることがある。それほど組織や国家運営の手法がどちらも「レーニスト的」な意味で類似しているからである。

党と立法部、党と暴力装置（司法機関・検察・警察・軍隊）との関係、党と社会団体との関係も、レーニスト的パーティー・ステートを安定的に維持するのには極めて重要な鍵であり、これを分析するのは学問的に重大な問題ではあるが、紙幅の都合上本論では党と行政機関との関係（「党政関係」）に限定して比較分析を進める。この比較を進める過程で、国民党の疑似レーニスト体制の党政関係の特徴づける幾つかの

レーニスト体制と疑似レーニスト体制の比較政治

要因が明確になってくるであろう。

近年の中国の政治的経済的変動は、中国のレーニスト体制を変質させている。そして、その変質の内容は、中国のレーニスト体制の疑似レーニスト化、あるいは中国共産党の国民党化とも言うべき傾向を含んでいると見る事が可能である。中国の体制の変質の方向を疑似レーニスト体制の特徴に照らして分析することによって、その変質の大まかな行く末を展望しようとするのが本論の第二の課題である。

一 中国のレーニスト体制の党政関係

中国の党政関係は、旧ソ連邦の「レーニスト的」パーティー・ステート構造をほぼそのまま受け継ぎ、強化したものである。行政機関の内部に、党員による指導グループを作り、行政機関内部からの党による統制を行った。外部からは、各行政級ごとの党委員会に、行政機関の機能に相応する担当部門を設けて、行政機関に直接指揮・命令を行った。この外部からの統制組織は、指揮・命令のみならず、時には、行政機関に代わって直接行政業務を行うことすらあった。さらに、ノメンクラトゥーラ制度¹⁾を作り、人事権を党が独占することによって（党員が職員の多数を占め、重要官職を独占するようになる）行政機関への統制を行った。内部統制・外部統制・

人事権の独占の三つが、共産党が行政機関を統制した主要な要素であるということが出来る。

多くの共産党独裁国家と同じように、中国でも憲法の条文に共産党の指導や特権が明文として謳われてきた。⁽¹¹⁾しかし、共産党の人民代表大会（ソビエト型議會）に対する指導や、軍隊に対する統率等の具体的な特権は、一九八二年制定の現行憲法では削除され（実態はともかく）、具体的にどのような指導を共産党が行うのかは一切法文の上では明記されてはいない。⁽¹²⁾また、かつての憲法で列記されている特権にしても、個別具体的な党による社会・国家統制の制度については触れていない。従って、以下に述べる制度は法律による国家の制度ではなく、共産党内部の諸規定・制度である。⁽¹³⁾

中国では行政級ごと（中央、省・自治区・直轄市、県・市、郷・鎮）に党委員会が置かれ、その党委員会の下に同級の各種非党（共産党以外の）機関・団体への統制機関が置かれる。行政機関内部からの党による統制としては、「党組」（党グループ）もしくは「党委」（党組の変種としての党委員会）⁽¹⁴⁾がある。県レベル以上の国家機構内部には党組と呼ばれる組織を置くことができる⁽¹⁵⁾とされている。党組が置かれる行政単位は各行政部局ごとである。中央ならば國務院下の第一級組織である「部」（省庁）・直轄委員会・直轄局ごとに、省レベルでは庁・局ごとに党組が置かれる。党組の構成員は、共産

黨員であるその行政機関の首長をはじめとする機関内要職者である。党組書記は、行政首長が担当する。⁽¹⁶⁾共産党はこの党組を通じて、行政機関を内部から動かしているのである。党委は高度に集中した統一的な指導を所屬機関に対して行う必要のある国家機関で、党組の代わりに設置される。党組が対応する級の党委員会に対して責任を負い、その党委員会から指導されるのに対して、党委は上級の行政機関内部の党委に責任を負い、指導される形になる。行政機関の内部で指揮系統が自己完結するようになっているのである。しかし担っている役割は、党組と同様に、行政機関内部からの党による統制である。

外部から党と行政機関を結び付け、党による統制を行っているのが、中央をはじめ各級党委員会に同級政府部門の機能と重複する形で設置される「対口部」（党の行政担当機構）⁽¹⁷⁾である。対口部は政府の各機能・部門に対して、工業、農業、財政貿易、文教、法政などの分野について設けられる。対口部は県級以下にも設けられ、部門ごとに部門専従の書記・常任委員を置く。⁽¹⁸⁾対口部は対応する政府部門に直接命令を下し、場合によっては行政機関に代わってその業務を行うこともある。ある特定の行政領域の実質的な行政責任を持つ者は、本来それを担当すべき行政機関の責任者ではなく、その行政領域に対応する対口部の書記と常任委員なのである。ある大

まかな統計によれば、一九八八年の各級党委のうち、省・直轄市級の一五%、市・県級の三〇%、郷鎮級の五〇%が対口部を設置しているという。行政機関の整っていない地方に行くほど、対口部が行政機関に代わって行政機能を果たす必要があることが原因とされる。

また、一九八八年後半の政治体制改革論議が盛んであった時期には、「党政分開（分離）」に関する論文が中国国内で多数発表されたが、そこで共通していたのは、行政に関する権限がその地方の党委員会に集中し過ぎ、「以党代政」（党が行政の職務を代行する）状態が存在しており、さらに党委員会書記の権限が行政首長を凌駕しているという批判であった。このことから党の行政機関に対する大きな優位がうかがえる。

行政職員的人事管理については、中国にはノメンクラトゥーラ制度が存在する。「党管幹部原則」（党が幹部人事を管理するという原則）に基づき、党・国家機関及び事業單位中で主要な指導的職務を行う「幹部」（党・国家・社会のあらゆる機関団体の専従・有給職員を指す）はノメンクラトゥーラに記載され、中央と地方の党委員会、及びそこに所属する各対口部と党組が各々管理するものとした。すべての管理職行政公務員は党による政治的任用であるといえる。行政機関独自の人事決定権は乏しく、党の組織部、各級地方委員会及

び対口部が全てを決定したといっても過言ではあるまい。また、「幹部交流」制度を通じて、行政機関と党機関の間に幹部の相互移動があり、党と行政機関の人的な一体性が保たれていた。行政機関職員の党員比率は極めて高く、例えば國務院（内閣）所属の幾つかの省庁の一九八七年時点での幹部数に占める党員比率の統計があるが、そこでは平均して七〇%程が党員であり、人数が少なく管理・政策業務が中心の機関ほど党員の比率が高いことが見て取れる。

中国においては、行政職員が共産党に対して忠実であることは大きな意味をもつ。レーニスト体制は革命志向体制でもある。革命の目標を達成するために、官僚機構と社会を政治化する必要がある。党のイデオロギーは国家・社会の一般的な道徳や規範と同一化される。個人は、党の意志を自発的・積極的に支持しなければならなくなる。そうしなければ、社会的・国家的制裁の対象として、様々な制裁を公的・私的に受けることになるのである。革命化・政治化された社会においては、政治をしない自由は許されない。また、制裁の内容も処刑・強制収容・労働キャンプ等の刑事罰の他に、単に職場（党が人事のすべてを握っている）からの追放が大きな制裁力をもった。中国ではすべての社会サービスと生活物資の供給が「単位」（所属する職場）を機軸として行われるため、職場からの追放は単なる失職以上に生きていくこと自体の困難

を意味した。ごく零細の個人商店（屋台・路上販売等）を除けば、ほとんど私的経済が認められていなかったため、国家と党から離れて生活を営むことは困難であった。党からの自発的脱退は党への逆行行為であるし、除名処分は職場からの解雇をともなつた。党への絶対的な忠誠と自発・積極的支持の表明（少なくともそうした振り）をしなければ個人は致命的な不利益を被ることになっていたのである。

党は行政機関とその職員に対して絶対的な支配力を持つており、このような党の行政機関に対する圧倒的優位と支配、そして行政機関の自立性の欠如は、象徴的に公文書にも現れている。行政機関の決定・法令等の公文書は、同級の各級党委員やそれに所属する党の指導的機構との連名で出されることが多い。例えば武漢市では、一九八七年の市委員会が発した公文書の中で市政府との連名で発したものは七〇%にも上つた。その他にも、実質上法律に相当する各種命令を、党委員会が行政機関や立法機関を通さず直接出すことさえあったといわれる。つまり、中国の党と行政の關係は、党が極めて優位な位置に在り、行政は完全に党に支配されていたのである。

二 台湾の疑似レーニスト体制の党政關係

台湾においては、支配政党である国民党と政府の間には、何ら法的に特別の關係は存在しない。中華民國憲法では性別、宗教、種族、階級、党派を分かつたず、全ての国民は法律の下では平等であるとしているし、憲法をはじめ各法律では、各種國家機關・社會団体での国民党の何らかの特別な役割は一切謳つてはいない。共產党のような政治上の特別な位置付けは一切存在しない。

台湾の公的な法と制度によれば、与党が政府を動かすのは、あくまで選挙を通じて各種公職を勝ち取り、そしてそのポストを通じて政府に命令し、また、各種政府機関で働いている黨員を通じて政府の政策に影響を与えるといった方法に限定される。黨員が行政首長となれば、当然党の政策がその政府の政策になるであろうし、黨員が議會の多数派を占めていれば、党の政策が法律となるであろう。外見上は西欧式の自由民主主義國家における國家と政党との關係と相違ない。しかし法律とは別な部分で、国民党と國家機關の關係は形づくられてゐる。共產党と同じように、国民党内部の規則の定めるところによつて、レーニスト的方式で行政機関と党が結びつけられているのである。

国民党の「党部」(「支部」)に該等する党組織⁽⁹¹⁾は、各行政級(中央、省・直轄市、県・省轄市、県轄市・郷・鎮)ごとに存在する。そして党部とその執行機関である党委員会の下に、同級の各種国家机关・社会团体内部の党組織が設置される。例えば省党部・委員会の下には省政府、省議会、各業種の省工会(労組連合)、各業種の省産業工会(同業者組合)等の各種非党(国民党以外の)機関・団体内部の党組織が設置される。これらの党組織の運用原則は、民主集中制であると定められている。各種非党機関・団体内部の党組織に対して、党部は民主集中原則で上級党組織の指令を伝え、それら党組織はその指令に従って各種非党機関・団体を動かす。こうして、各級の党による同級の政府と社会团体への統制が図られているのである。これはまさしくレーニスト的なパーティ―ステート構造であり、国民党権威主義体制のレーニスト的な特徴である。具体的には以下のような形態で、国民党と行政機関を結び付け、党が行政機関を支配する「党政構造」が存在する。⁽⁹²⁾

行政機関内部における党の組織としては「政治小組」が存在する(郷鎮レベルでは行政機関単独の党組織は存在しない、後述する「政治総合小組」だけが存在するのみである)。政治小組は各級政府(省政府、県政府など)を単位として組織される。この政治小組は、上級党組織からの指令の実施、権限

内でのその行政機関の運営に関する政策の決定等を行う。政治小組は国民党員である行政首長(省長、県長、市長等)とその指揮下にある国民党員の各行政部局長から構成される。各小組は同級の党部党委員会に隷属する。この小組の招集人(責任者)は、国民党員の首長が務める。小組の日常業務の補佐に秘書を一人置くが、これは小組参加者から互選する。⁽⁹³⁾ 小組のために専従の党官僚を置くわけではない。そして、首長を含むほぼ全ての「主管級」(管理職)行政官が国民党員であり、政治小組の構成員はその行政機関の管理職行政官のみであることから、政治小組は実際には出先機関というよりも行政機関内部の管理職による機関運営会議といった色彩が強いといえよう。

この政治小組とは別に、外部から党と行政機関を結びつけているもう一つの党組織がある。この組織は、各級ごとの党部・行政・議会の三者協議組織であり、そこで、これら三者間の業務調整や、上級レベルから降りて来た政策の実施面での調整、それぞれのレベルの裁量校範囲内での政策決定などが行われる。この形態の組織は、郷鎮から省レベルまでのものは「政治総合小組」と呼ばる。中央では「政策会」という各称になっており、政策分野別の小委員会が設置されている。例えば省政治総合小組では、省党部・省政府・省政府の代表が政治総合小組に参加して省レベルで政策の実施調整と政策

策定を行っているのである。

結局のところ、台湾の行政機関では、ほとんど全ての管理職が党員なので、党政関係調整は余り実質的意味がなかったといわれている。中央政策委員会会議はあまり開かれず、機能しているとは言い難い状況であるともいわれる。⁽³⁵⁾ また行政院（内閣）の政治小組は、行政院会（閣議）参加者が実際には殆ど全て党員であるので、小組の必要性はあまりないとさえいわれた。

台湾の行政職員の任用については、英国・日本等と類似した公務員制度をとっており、試験と法と業績に基づくメリトクラシーが、基本的には確立されている。国民党権威主義体制には、党が非党機関・団体の人事を直接管理する共產党型のノメンクラウラシズムは存在しない。⁽³⁷⁾ しかし、人事に關しても、党と行政機関の特別な關係が作られている。

行政職員の人事に対する党の直接的影響力は、本来はあくまで一部の政治的任用が可能な管理職である「政務官」⁽³⁸⁾の任免を通じての人事権のみである。しかし、台湾の地方行政機関における民選の首長を除く行政職員への人事権は、中央集権的に階層的な構造を持っている。地方政府・行政機関の主要な人事権は、より上級の政府・行政機関が持っており、例えば郷・鎮に対しては県が、県に対しては省が権限をもってゐる。各級の民選首長の自分の政府に対する実際の人事根限

は極めて少ない。⁽³⁹⁾そして各級地方政府の最上位が省長（省政府の行政首長）と、その下の各行政部門（局、庁）の長であるが、彼らは政務官であり、党が政權を握る中央政府によって政治的任用がなされる。すなわち、地方行政機関の階層的構力構造は必ず党中央に繁がるので、機関内部での出世と安泰を願えば、党には逆らえないのである。更に党は、有能な行政官僚を党のキャリアに拔擢し、そこでの経験の後に、中央の政務官（大臣）として官僚機構に戻したり、国営・党営企業への天下りを約束したりするなどの利益供与でも行政官僚の党への忠誠を引き出している。

実際に、上級部門・上級庁に行けば行くほど、党員の比率は高くなる。一九五二年の時点での調査によれば、各級行政機関での党員／非党員の比率は中央で五・一、省で一・一、県・市では八・一三である。⁽⁴¹⁾行政官に占める党員比率は極めて高く、例えば、この党員／非党員比率から換算すると、一九五二年では八〇％であり、一九八三年のアンケート調査によれば、調査を受けた中央政府の行政官僚五〇四人のうち、四〇四人が国民党員であり、この比率は八〇・二％に上る。⁽⁴²⁾また、公務員試験の際には、出願書類に「党籍」を記入する欄があり、国民党籍か他の党籍かが分かるようになってゐる。この党籍に関する記録は、任用後も人事資料として保存される。具体的にどのような意味があるのかは不明であるが、採

用・人事異動・配置への影響が当然想像されうる。

つまり、国民党も共産党と同じく、党による行政機関の内部統制機構・外部統制機構と人事権を通じた影響力の行使で、行政機関を統制していたのである。また、政府機関職員・役職は、ほとんど党員によって占められ、党と政府の役職者は人事の相互交流が行われるなど、党と国家の人的一体性が強い。国民党権威主義体制≡疑似レーニスト体制のパーティー・ステート構造は、確かに外形的に共産党のレーニスト的パーティー・ステート構造と類似しているということが出来る。しかし、台湾のパーティー・ステート構造は以下の意味で中国のそれとは異なり、「不完全」である。

行政機関内からの党による統制の制度は、台湾においては政治小組、中国においては党组（或いはその変形としての党委員会）が設置される。そのどちらも当該行政機関の管理職がメンバーであり、責任者はその単位の行政上の最高責任者である。しかし、これらが所属する地方の党组织との関係において、政治小組と党组の機能は異なる。党组は同級党委員会によって任命され、任命した党委員会に対して責任を負う。機関内部の党组织（「機関党委員会」）への指導などにも責任がある。そして、同級党委員会と協力して、幹部管理を行う任務もあった。しかし、政治小組の構成員は党政関係大綱ではつきりと規定されており、同級党部は任免を行わない。形

式的な監督のみでそれ以上の関与は行わない。また、任務は、あくまで党の大枠の政策に基づいての行政機関の運営と政策策定に限定される。先にも述べたが、政治小組には党の出身機関としての色彩があまりないのである。

行政機関に対する外部からの統制の制度は、台湾では政治総合小組（或いは中央の政策室）、中国では対口部である。しかし、この両者は性質が大きく異なる。対口部は、個々の行政機関の業務に対応する形で設置され、その行政機関に直接命令を下し、場合によっては、その業務を代わりに行う。対口部は、対応する行政機関の人事にも決定権をもった。つまり、もう一つの行政機関であり「党の国家化」である。しかし、政治総合小組は、党部・行政・議会の三者による、政策の合議・調整機関に過ぎない。最終的な調整権限は、制度上は上級の党部委員会が握っているにしろ、対口部のような大きな権限はなかった。各級政治総合小組の編成も、行政部門に対応した編成は中央の政策会にのみ見られ、それも前述したようにあまり機能してはいない。各級党部にも、対口部に相当するような、各行政機関に対応した部門編成は存在しない。行政機関の人事に関しては、県レベルでは、行政首長が行った人選に対して、地方党部が形式上同意・承認する権限はあるが、地方行政機関の人事は、より上級の行政機関からの任命が多いので、地方での人選はあまり意味がない。地方

党部による行政機関への外部的統制は、事実上存在しないも同然であつたといえよう。⁴⁴⁾

行政機関の人事については、台湾と中国の双方で、支配政党の黨員による事実上の独占現象がみられる。しかし、そのメカニズムについては、やはり両者の間には大きな違いがある。中国では、ノメンクラトゥーラシステムによつて、共産黨員の行政機関での人事の独占が達成される。共産党による直接的な人事配置である。しかし、台湾ではノメンクラトゥーラシステムが存在しないので、支配党による直接的な人事配置は、広くは行われない。民選の地方政府の行政首長は、候補者を選定し選挙に勝つことでは任命できなかったし、行政官については、原則的には政務官のみの政治的任免が可能であつた。党が影響力を直接行使できるのは、これらに限られる（しかしそれらも統一的な「名簿」があつたわけではない）。その他の官職は、あくまで通常の行政体系を通じての任免にとどまる。国民党員の行政機関への広がりには、機関内部の先任者と上位者が全て黨員であり、彼らが黨員に対して機関内部での様々な優遇措置をとることによつて達成された。

台湾における国民党の行政機関への影響力の行使は、例えばそれが公然の秘密、もしくは周知の事実ではあつても、外部には直接あからさまに出てくることはなく、行政機関における党の各種の組織・影響力は、いわば「影」のようなもので

あつた。中国での共産党の地方委員会の役割と異なり、国民党の地方党部は、行政機関に対する統制はあまり行わなかつた。地方党部は政治小組に対してはほとんど指揮は行わず、対口部もある訳ではなく、人事権も持つていなかった。地方党部の役割は、むしろ各種地方選挙・社会団体内選挙のための候補者選定・選挙動員活動であつた。台湾では、それらの民選ポストの独占を通じての社会統制に、重きが置かれていたためである。

結局、台湾では、党組織を通じてのピラミッド型命令・動員体系である「民主集中制」はあまり機能しているとは言えない。⁴⁵⁾むしろ人事的、利益供与的な誘導を通じて、行政機関の服従を引き出している側面が強いといえよう。行政機関への党の統制は、単に、その機関内部の幹部黨員と機関主管との高度の人事的一致（地位的、量的）によつて支えられていたと思われる。また、民主集中制の機能不全は、「実際に黨員への党による懲罰の適用は慎重であり、政治に携わる黨員の規律は高いとはいえない」と言われていることから分かる。

これは、党と行政機関から追放されることの持つ、実体的な制裁力の欠如と関連している。台湾では、国民党では共産主義やナチズムといった全体主義・革命（或いは疑似革命）政党のように、明確なイデオロギーを持っていない。従つて、

党のイデオロギーが公的な国家や社会の一般的な道徳・規範と一致する（或いはさせる）構造は無い。支配政党である国民党は、あくまで一政党に過ぎず、党の意志は国家と社会の一般的な道徳・規範とは一応区別される。個人が党の意志に対して、積極的に反対を言葉で明示的に表明したり、具体的行動で抗議を行なうなどの、国民党の支配に対して明白に反対を表明しない限りは、その個人が党の意志に単に同意しないことや消極的であることだけでは、国家的・社会的な意味での制裁の対象とはならない。中国に比べて、支配党の意志への非同意に対する実質的な懲罰性が乏しいといえよう。行政機関職員は便宜上国民党員ではあっても、国民党の積極的な支持者であるとは限らないのである。

行政機関からの追放や、党からの除名は、個人にとっては確かに大きな不利益ではあるが致命的ではない。「除籍になった黨員には、他の黨員は経済的な支持や、政治的な協力など一切の便宜も図つてはならない。もしもそれをしたらその人間も処罰を受ける。」とされたので、実体的懲罰はこれに付随する政治的・社会的・経済的な不都合である。例えば、官職に就きにくい、大企業で昇進しづらい、経済活動に政府が便宜を与えてくれない等、これらが制裁力の実体である。しかし、台湾では党からの除籍は、職場からの追放を必ずしも意味しないし（党が直接人事を掌握している訳ではな

い）、職場からの追放も単なる失職以上の意味合いはない。台湾では私的経済が経済の主流であり、失職したら次の職場を国家と党の影響力をあまり受けないところに求めることが可能である。党が黨員と行政官に対して行使できる支配力は、中国に比べて大きく限定される。

中国に比して、台湾においては行政機関の支配党に対する相対的自律性が高く、行政機関は、国民党一色に「党化」されてはいても、党の完全な支配の下に置かれていなかった。しかし、不完全ではあってもレーニスト的パーティー・システム構造が存在し、政府・行政機関を掌握することは、一党支配を続けるためには、大きな助けになったと考えられる。

おわりに―比較の結果と展望

これらの比較を通じて以下のような異同を指摘することが可能であろう。台湾と中国の党政関係は、行政機関への統制と浸透のための党の組織形態・手法について、互いに高度の類似性を見いだせる。そして、両者ともこうした党政癒着構造Ⅱレーニスト構造が、一党独裁を支えた大きな力であったのは恐らく確かであろう。しかし、癒着の内実は互いに大きく異なることも、一、二節でのそれぞれの党政関係に関する記述を比較すれば明らかである。両者の党政関係の相違は次

のように要約できよう。

台湾では、黨員である行政官が行政機関の構成員として行政機関を運営し、党の組織はあまり行政機関には干渉しなかった。行政はあくまで行政機関主体で運営された。一方、中国では行政機関に対して党があらゆる支配を行った。党組織と黨員がそのまま、行政機関と行政官として直接国家行政を動かしている。中国と台湾の党政関係についてのこうした相違は、すなわち、両者における行政機関と党との力関係の相違であり、それを支える党組織の担うべき役割の違いである。台湾における党政間の力関係は、党が干渉しない「政高党低」であり、中国は「政高党低」であると表現できよう。台湾では、行政機関に対する党組織の役割は、行政機関の党に対する受動的応諾を確保し、一党独裁に対する反抗を防止するための、いわば「予防的」統制の機能を担っているに過ぎない。その他には、選挙対策が重要な機能である。しかし、中国の党組織は、革命の目標を達成するために、行政機関を通して、党に対する積極的な支持を行わせ、党に奉仕させるという「動員的」統制の機能を担った。また、場合によっては行政機関に頼らず、党組織が行政機関に成り代わって政治目標・政策の実現を果たす「政策実行」機能までも担った。台湾の党政関係のこれらの特徴と、レーニストと疑似レーニストの根本的違いが、或いは、台湾における国民党のレー

ニストの側面を疑似的な程度にしている「不完全性」が、一体どのような論理で関連するのかを以下で検討する。すなわち、本論文の第一の課題への回答の模索である。

一、革命至上主義が欠如しているので、国民党権威主義体制は行政機関の政治化と動員を必要とはしない。何かの大規模な社会的・政治的革命を成し遂げるためではなく、党の支配と権力を安定させるための行政機関への支配が必要とされる。党の支配と権力の独占さえ保証されればこと足りるのである。すなわち、必要なのは動員と積極的支持ではなく、党への単なる服従と受動的応諾である。行政機関を党化して反対勢力を排除することはあっても、コストのかかる政治化による動員と積極的支持の調達は必要ではないのである。従って、行政機関内部の党組織と役職・職員の黨員による独占は、行政機関の党への受動的応諾を保証するものではあっても、党による行政機関の運営といった性質のものではなかったのである。

二、革命のユートピアニズムによる正当化も、民主的手続きによる正当化も欠如しているため、経済発展の成功は国民党権威主義体制にとって最重要な正当性の根拠である。そして、資本主義市場経済的経済発展、特に世界経済・市場と結合した経済発展を目指したために、経済運営の効率性や合理性をいよいよ重視しなければならなくなる。前述の政治化の

欠如ともあいまって、党の独裁を脅かさない範囲での、行政機関（特に経済担当機関）の独自の専門性・合理性の尊重が行われる。その結果として、行政機関の党に対する相対的自律性が達成される。このような理由で、行政機関外部の党组织・地方党部は行政にはほとんど介入しなかったのである。

また、実際に行政機関職員への統制を完全なものにしようとしても、それは限定的な効力しか持ち得ない。刑事罰を除けば職員に対する処罰は行政機関からの追放であるが、第二節で述べたように、党と行政機関からの追放は絶対的な制裁力ではなく限定的な意味合いしか持ちえなかったのであるから。

三、国民党権威主義体制は、政權正当化のもう一つの手段として、そして市場経済の下での社会の多元的利益の調整手段としての各種の競争的選挙を行う。そのため、地方の党组织の力は選挙対策に振り向けられた。社会団体や地方政府・議会のポストを競争的選挙という手続きを経ながら如何に党員が独占するか、あるいは反対者（たとえ潜在的であつても）を如何にそこに近づけないかが重要であつた。候補者の選定・調整、違法合法を問わない選挙運動と有権者の動員・勧誘が地方党组织の主な業務である。

革命至上主義・ユートピアニズムが欠如した状態で、体制の正当性の根拠として資本主義市場経済による発展の成功を

レーニスト体制と疑似レーニスト体制の比較政治

志向するという開発独裁⁽¹⁹⁾の権威主義体制でありながら、全体主義的ともいえる特徴をもつ、レーニスト的一党支配を持続させようとする努力が、そこにはみられる。レーニスト体制の全体主義的特徴とは、支配党が、国家と社会のあらゆる領域に浸透することによって、これらを統制下におき、そして、それらの領域から反対者を排除することによって、支配党による政治権力の独裁を確立する支配の形態をここでは指している。この支配の形態は閉鎖的・非多元的傾向を持っており、資本主義的経済発展によつてもたらされる経済・社会の多元化・自立化とは、容易には適合しない。

競争力のある資本主義市場経済的發展を目指す権威主義体制への、レーニスト体制⁽²⁰⁾＝パティ・ステートの適合の一類型が、疑似レーニスト体制であるともいえよう。

以上、疑似レーニスト体制の党政関係の特徴と、疑似レーニスト体制のレーニストとしての「不完全性」との関連を検討した。この検討を踏まえて、次に、冒頭で本論文の第二の課題として挙げた、市場経済の導入に伴つて起こりつつある、中国の政治体制の変容と疑似レーニスト体制との関連も検討したい。

資本主義的経済發展を目指す権威主義体制とレーニスト的一党独裁との両立が、疑似レーニストであるとするならば、現在の中国政治の体制の変容の方向は、大枠ではこの「両立」

に向かっていると見ることが可能である。

中国は「社会主義市場経済」を導入したが、その実態は市場経済（政府による介入はあるものの）を前提とした資本の公有と私有の混合経済体制であり、世界市場に連動している対外開放経済である。そこでは共產主義のユートピアニズムはもはや消え去ったと見ることができ、「四つの基本原則（社会主義の道の堅持、人民民主專政の堅持、共產党の指導の堅持、マルクス・レーニン主義・毛沢東主義の堅持）」⁽³²⁾を守ろうというスローガンが、繰り返し叫ばれてはいるが、実際のところ、それらは著しくイデオロギー性を欠いている。建設されるべき社会主義社会は、「社会主義市場経済」が発展した結果としてもたらされるとされている。これが社会主義と呼び得るものであるかどうかは議論の余地がある。また、「鄧小平思想」がマルクス・レーニン主義及び毛沢東思想の正当な後継であると主張されるが、毛沢東生存中には、毛の革命至上主義路線と鄧小平は結果として摩擦を起こし、そのために鄧は三度にわたり失脚している。これらの事実からみて、鄧が毛の「主義」の真髄を継承しているという主張は、かなり説得力を欠くといわざるを得ない。また「鄧小平思想」は、経済発展のためのプラグマティズムの色彩が強く、イデオロギーとは呼び得るものとは掛け離れている。人民民主專政と共產党の指導の堅持は、革命的目標を明示できない状況

の下では、単なる共產党の支配と現体制を確保しようとする政治的武器としての「原則」に過ぎない、といっても過言ではないであろう。

一九八九年の天安門事件以降は「幹部」の「政治学習」や綱紀肅正・党組織の立て直しが叫ばれてはいる。しかし、具体的に行われているのは、党・国家机关の能率向上、幹部の腐敗防止、民衆と新興社会階層の党への取り込みの強化などであり、イデオロギーの教化や政治的動員をそこに認めることは困難である。革命の推進ではなく、党の支配の維持と経済発展こそが最も重要な目標になっているともいえよう。中国は革命至上主義とユートピアニズムを事実上捨て去り、資本主義的市場経済的経済発展を志向する（あるいは開発独裁の「権威主義体制」⁽³³⁾となったと換言することもできる。しかし、その一方では共產党によるレーニスト的な一党支配をなおも継続しようとしている。経済発展志向の権威主義とレーニスト的一党独裁の結合というこの構図は、台湾における国民党の権威主義体制との類似性を見いだすこともできる。そして、興味深いことに、党党関係においても、台湾と類似した構造が形成される傾向を認めることができる。

行政機関に対する党の統制に関しては、「党政分開」が盛んにいわれていた天安門事件直前の時期には、党が行政機関から撤退する形で統制の縮小が目指された。行政機関に対す

る党の統制組織（党組、対口部）の解消も推進され始めた。しかし、天安門事件以降は、こうした党政分開の動きは停滞傾向に陥った。事件の教訓から、党の独裁を危うくする、行政機関に対する党の統制のための組織の大規模な解消は否定され、解消されたばかりの統制組織が復活した。しかし、前段で述べたように、中国においては、動員化・政治化の要因の低減傾向と経済成長への渴望は拡大しつつあり、行政機関の運営を、技術・経済合理性に基づくせる環境的圧力はむしろ高まっている。そこから、行政機関の党に対する従属的地位を変革して、専門家である行政官僚が、党専従者に邪魔をされることなく、能力を十分に発揮できる業務環境を作るべきであるという認識が広まっている。行政機関主体の行政運営と、行政機関の党組織に対する自立性の確立の必要は、共産党自身によっても広く認識されている。党政分開は、一度挫折したにも拘わらず、その必要は公式に主張され続けている。また、行政機関の権限と責任を、党組織から取り戻して、行政機関内部で一元化する「行政首長責任制」が推進された。そして、省・市・県などの地方党委員会が、同級の政府の行政業務に直接コミットしないようにする呼びかけが盛んになされ続けて現在に至っている。

党政分開が、挫折・停滞している一方で、一見するとこれとはまったく逆に見える方向での行政機関の党組織に対する

従属的關係を解消しようとする試みが存在し、さらには目立ち始めている。それは、「党政合一」の試みである⁽³⁴⁾。党と行政で重複する機能・部門については、行政側に合併して人的にも同一化することによって、行政運営の効率化と指揮系統の一元化を図ろうとするものである。そこでは、党組織としてはなく、行政機関としての任務が第一義となる。党が行政機関を動かすというよりも、黨員であり、党組織にも所属する行政官が、行政機関を動かす構造である。党専従者は、行政機関に直接影響力を行使する位置からは、排除されることになる。以前から「一つの機構、二つの看板」と形容される、対口部と行政部門との合一状態が存在していたが、近年では行政機関の機能・自立性強化を目的とするこの形態の増加傾向が見られる⁽³⁵⁾。この増加傾向に対しては、これは党組織の行政機関への吸収であり、党の弱体化につながるのと警戒も登場しているほどである。つまり、「以党代政」ならぬ、「以政代党」（政府・行政が党の職務を代行する）現象が起こり、党本来の機能と力が失われるとの警戒である。党政合一は、党組織が行政機関に浸透・一体化した状態を保ちつつ、その一方で行政機関への介入・統制を最小限に止めて、行政機関の合理性の重視と自立性を確立しようとする試みであると分析することができる。つまり、行政機関の機能を損なうことなく、行政機関が党から離反することを予防するものである。

また、人事についても「国家公務員制度」⁽³⁸⁾が導入され、公務員の分類がなされた。地方人民代表大会で選挙もしくは任免される、すなわち党による政治的任用がなされる「政務類」公務員（一定の管理職以上を指し、かなり広範囲）と、試験によって登用され行政機関内部の人事部門が任免する現場実務担当の「業務類」公務員の二類型である。この制度の導入によって、党が直接任免する、つまりノメンクラトゥーラに掲載される、政府職員範囲が狭まるので、党の行政機関人事への影響力の後退が予想されうる。この制度改正は、人事における行政機関の合理性や自立性の尊重を図ることが目的である。しかし、その一方で、党員による管理職の独占を堅持し、その影響力を通じて職員中で党員数が多数派である状況を維持しようとしている。つまり、党の行政機関への高度の浸透を維持したままで、行政機関の合理性や自立性の尊重が図られているとみることが可能である。

こうした制度的な制約とは別に、以下の理由により、党が行政機関職員に対して、絶対的な支配力を行使できない状況が生まれつつある。革命至上主義イデオロギーの衰退、政治化の終焉とともに、党に対しては、かつてのように積極的の支持を表明する必要はなくなった。今や、単なる身分の保障を求めるだけならば、消極的支持や沈黙だけでもそれはこと足りる。また、市場経済の導入により、経済が党と国家から

外部化され、党と国家から直接影響を受けずに生計を立てることが容易になった。市場経済化に伴って、企業・事業単位はもはや生活の場ではなく、単なる営利企業となりつつある。企業に負担となる「単位」間の格差の拡大の解消という側面もあるが「社会保障と社会的サービスの供給が、かつての「単位」から国家に移されつつある。この意味でも、個人が党の支配から離れて生計を立てるが可能になった。むしろ現在では、幹部が党と国家の機関を離れて、個人企業に転じるケースが増えているという。例えば、遼寧省の党委員会組織部の統計によれば、一九九三年末で、全省の七〇〇名近い官職者が給料を受け取らない形で職位に残りつつ実業に従事している。また、三八、九三六名の官職者が党政機関を辞めている。このような例は各地で存在する⁽³⁹⁾。また、上海の機関幹部に関するある調査によると、「四五歳以下の成績優秀な幹部の内、六八%が所属機関を離れたいと考えている」、「大学生・大学院生が学問より商売を選ぶ」、「博士課程の学生で政府機関（研究機関を含む公的部門）への登用試験を受けるものが少数である」等の現象が目立っているという⁽⁴⁰⁾。党・国家機関に所属していなければ生計を維持できない状況は、解消されつつあるとみられる。

これらの諸現象を、台湾における党政関係の特徴に重ね合わせるのには、必ずしも飛躍的な想像ではあるまい。

また、社会の多元化に伴い社会の多様な利益の調整⁽⁶⁾が必要となってきた。各級人民代表大会の機能と権限の強化(常任委員会の拡充、審議事項の増加等)が徐々に行われた。その代議員の選挙では、極めて限定的ではあるが、複数候補者間において競争が許容され、民衆が自発的に選択を行うことが可能にはなった。⁽⁶²⁾社会の多元化の進展に平行して、議会選挙が今後、より政治化・活性化するようになれば、他方の党组织の活動において選挙対策が重視されるかもしれない。

現在、中国では、社会主義市場経済の発展が追及されている。その結果として資本主義社会にみられるような、社会・経済の多元化・多様化・自立化が促されている。中国の権威主義体制はこうした経済・社会状況を自ら作り出す努力をしながら、反面ではこれと矛盾するレーニスト的一党支配を維持しようとする努力も行っている。その帰結は、台湾におけるような疑似レーニスト体制に向かう可能性が存在するといふ一つの推測を下すことが可能であるかもしれない。

註

(1) 一九九二年の国会全面改選をもって台湾の権威主義体制は終焉し民主化が一応の完成をみたするのが一般的理解である。しかし、その達成された民主主義体制が実際にどれだけ以前の権威主義体制と違いをもっているのかは議論の余地があり、政党結成の自由化と議会選挙の全面開放のみに(それも形式以上の実質的意味がどこまであるかは問題であるが)限ったものではないかとの見方もで

き、権威主義の再強化と促えることもできる(呉乃徳「台湾における権威主義的体制の強化」、松田康博訳、大橋英夫等編「激動の中の台湾」、田畑書店一九九二年)。

(2) 台湾における国民党権威主義体制についての体制論的分析及び分類は一九八〇年代後半になるまで学術的にほとんど行われていなかった。鄭敦仁(Cheng Tun-jen)の国民党政治体制が不完全なレーニスト体制であるとする「疑似レーニスト(quasi-Leninist)」論(Cheng, Tun-jen "Democratizing Quasi-Leninist Regime in Taiwan", *World Politics*, XL1-4, 1989 July)を皮切りに「国民党権威主義体制についてはさまざまな体制分析が行われてきた。代表的な研究者たちに共通する点は(Meany, Constance S. "Liberalization, Democratization and the Role of KMT" Cheng, Tun-jen & Haggard, Stephan eds. *Political Change on Taiwan*, Lynne Rienner Publisher, 1992; Tien, Hun-mao "Transformation of Authoritarian State in Taiwan's Political System" ibid.; Win-cler, Edwin "Taiwan Transition?" ibid.; 若林正文「台湾 分裂国家と民主化」東大出版会一九九二年等)国民党政治体制はレーニスト的な特徴を不完全な形であっても確かに色濃くもっているとするものである。つまり鄭のオリジナルとほぼ同じ結論である。国民党権威主義体制の本質がレーニスト的構造ではなく「排除的國家コーポラティズム」と「権威主義的クライエントリズム」の組み合わせに「あるいはどちらか片方にあるとする論もあるが(Wu, Nai-teh, *The Politics of Regime Patronage System*, Ph. D thesis, Dept. of Political Science, Univ. of Chicago, 1987; 朱雲漢「寡古經濟與威權政治體制」台湾研究基金會國防研究小組編「解剖台灣經濟」前衛出版社、一九八九年等)しかし、その背景にあるレーニスト的

構造はやはり指摘されており国民党権威主義体制にとって重要な要素であるとされている。

(3) 本来のレーニン主義というよりは、その後のスターリン期に入って更に確立・拡充された、ソ連共産党の権力奪取及び革命政權維持の手法で「ボリシェヴィズム」とも呼ばれる (*A Dictionary of Social Science*, Gould, Julius & Kold, William L. eds, Free Press, 1964)。これらはソ連モデルを踏襲する事実上全ての共産主義国家が採用している手法である。

(4) この癒着構造において、以下の節で論じる支配党による国家機関統制の制度とは別に、極めて重要な問題としては党と国家の財政の癒着・未分化がある。膨大な党の機構、人員、活動を支えるには、党員からの党費収入と党営事業（出版、党営企業など）のみでは賄いきれず、党の財政は国家財政を使用することによって成り立っていると思われる。国家の所有する金銭、土地、建物を党が正規の法や規則を経ずに使用している現象が見受けられる。これに関しては国家の法も制度も存在せず、また党の内規も公開されていないので詳細は不明である。しかし、この現象が確かに存在したという幾つかの実例を挙げることは可能である。ソ連邦崩壊時にはソ連共産党の施設が国家の財産を不法に使用していたとして、新ロシア政府によってソ連共産党の施設・建物・財産が押収された。台湾においては「国庫は党庫に通ず」というのが現地での常識であるし、筆者の見聞した範囲では政府高官・党高官がこの現象を当然のこととして語っている場面が多数存在する（台湾ではこうした癒着の他に、膨大な党営事業が政治的特権の下で半ば独占大企業として台湾経済に君臨していることも指摘したい）。実際に国有の土地・建物の党による違法使用は民主化の過程で暴かれたつある。中国ではこうした癒

着の実情はこれらの国々よりも不透明ではあるが、筆者が聞き取りを行ったかつて党政機関の内部にいた人物（匿名）によれば、癒着は大まかに以下のような構造とのことである。各級党委員会・党組織の経費は、上級の党組織からは特に降りてはこないで、当該党組織が対応する行政級の政府の事務経費から主に捻出されるという。例えば、省党委には省政府が、県党委には県政府が経費を支出するのである。

(5) 全体主義はフリードリッヒとブレジンスキの定義によれば「一全体的イデオロギー、二通常一人の人間、独裁者に率いられたイデオロギーを信奉する単一政党、三よく整備された秘密警察、そして三種の独占或いは正確にいうなれば独点的統制、それらはアマスコミ使用可能な武器C経済を含むすべての組織（経済統制を含む）」となる (Linz, Juan "Totalitarian and Authoritarian Regimes" Greenstein, Fred L. & Polsky, Nelson W. eds, *Handbook of Political Science vol. 3 Macropolitical Theory*, Addison-Wesley Publishing, 1975, p. 187の整理と引用から)。そこにはイデオロギーの教化、社会の政治化・動員、あらゆる資源の分配の総制が付随する。権威主義はリンスによれば「限定的かつ責任制でない政治的多元主義をとり、（特殊なメンタリティーはもつが精緻かつ指導的なイデオロギーはもたず、政治的動員は（その発展の若干の時点を除けば）強度でも広範囲でもなく、かつその指導者（ないし小集団）の権力は、公的には明確に限定されていないが、現実にはまったく予測しうる範囲で行使される政治体制」とされる（リンス、フアン・J「権威主義的政治体制」スペイン「アラルト、E・リッツネン、J（宮沢 建訳）而立書房 一九七三年、一七七一―一七八頁）。全体主義の限定されたものと考えることができる。

(6) 省以下の各級地方議会と、省長・中央政府直轄市長（これらは中央政府による任命）を除く各級地方政府の行政首長が定期的な競争選挙で選出された。中央の国会に相当する立法院と國民代表大会の選挙は一部が一九六九年から改選されはじめた。当然これらは権威主義体制の下での選挙であり、政治的争点は制限され完全に競争ではなかったが、様々な社会・地方利益が争われる場ではあった。

(7) 全体主義においては「政治が優先する」(Politics takes command) という形態がとられ、「全体利益」やユートピアニズムによる社会の指導がなされた (Linz, op. cit. p. 206)。しかし、権威主義ではこうした政治イデオロギーの優先や、イデオロギーの社会との同一化は存在しない。

(8) 主要な論者のほぼ共通する論点を筆者が要約した。主要な論者とその著作については註(2)参照のこと。

(9) 台湾については国民党「改造」完了の一九五〇年代から一九八〇年代半ばまでの、中国については文化大革命(一九六六―一九七六)の混乱時期を除く、共産中国建国が完成した一九五三年から改革解放が本格化した一九八〇年代末期までをそれぞれ比較の対象とする。その期間は双方ともに政治制度に変動はあったが基本的な党政関係の構造は変わっていないと見做す。

(10) ロシア語で「名簿」の意。「任命職表」である。人事を通じて党装置による直接的支配・統制を制度化したものであり、全ての組織が巨大な位階制秩序へ編入されるシステムである(田口富久治「第二章 現存社会主義の政治体制」、田口富久治等編『現代世界の政治体制』青木書店 一九八四年 一一〇―一一一頁)。

(11) 季敬徳「正確処理党同国家機関及其它組織的關係」高民等編『党政分開理論探討』春秋出版社、一九八七年、一三七頁にかつて

のソ連、東欧に関する記述がある。例えば、一九七七年制定のソ連憲法六条では、ソ連共産党はソ連の指導勢力であり、ソ連の政治・社会体制と国家機関・社会団体の中核であるとしている。一九七五年制定のルーマニア憲法三条では、ルーマニア共産党は全社会の指導的政治勢力であるとしている。

(12) 一九七五年憲法六条では全国人民代表大会を「中国共産党の指導下にある国家権力の最高機関」と位置付け、一五条では全国の武装力の統率権は党主席固有の職権とした。一九七五年憲法の一三条では國務院の總理は「党中央委員會の提案に基づいて全国人民代表大会が選ぶ」とした。(毛里和子「II 政治体制の特徴とその改革」野村浩一等編『現代中国の政治世界』岩波講座現代中国第一巻、岩波書店、一九八九年、五九頁)

(13) 一九八二年憲法前文では中国共産革命と共産党指導の歴史的役割の正当化を記述し、これからも共産党の指導が続くことを謳っている。(『中華共和国最新法規大全(一九九三年版)』法規編写組編 群衆出版社、一九九三年)

(14) 中国における党政関係・行政機構内部の党組織については以下のものに具体的に記述されている。毛里和子「現代中国」一九九三名古屋大学出版会、唐 亮「中国の行政機関における党グループ」一九九一アジア研究第三八巻第二号、唐 亮「中国共産党の行政担当機構」アジア経済一九九二年9月号、他に中国で発行される政治に関する各種事・辞典類には必ず党組・党委に関する項目がある。

(15) 唐 亮 一九九一年 前掲論文、八三頁。

(16) 党組(党委)が設置されるのは行政機関に限らず、各級人民代表大会・各種公立機関・社会团体・公営企業等にも設置される。但し、必ず設置されるというわけではなく、党組がない機関もあると

いわれるが実態は明らかにされていない。

(17) 機関内部の党組織としては「機関党組織・委員会」もあるが、こちらは原則としての機関にも設置される。行政機関の組織表にも正式に記入されることがある(例:『中華人民共和国自治区、省、直辖市党政群機関組織機構概要』人事部地方機構編成管理司編、中国人事出版社、一九八九年所載の地方政府機構一覽中に一般のセクシヨンに並んで機関党委・弁公室などが記入されている)。

(18) 唐 亮 一九九一年 前掲論文、八五—八六頁。

(19) 黄 海 「党政分開是政治体制改革的關鍵所在」 遼福林・黄海主編『鄧小平政治体制改革思想研究』春秋出版社、一九八七年、五一頁、訳語は唐 亮 一九九二年 前掲論文。

(20) 毛里和子 前掲論文 六四頁。

(21) 陸翼鵬 「論党政職能分開」 管理現代化四四号 一九八八年一月一九頁。

(22) 呉長康・王先俊 「実行政政分開加強党的領導」 學術界一九八八年二月、一〇頁。

(23) 一九八七年から一九八九年にかけて、中国国内では盛んに政治体制改革と党政分離に関する多数の論文・論評が新聞・雑誌を賑わせた。ここでは個別的に一つ一つ取り上げて紹介しないが、筆者の入手したほぼ全ての論文についてこうした指摘・批判が見られる。

(24) 中国では党による幹部管理は党組織部の統括の下での「統一的管理」、各級党委員会などの「分級管理」(級別管理)とそれに所属する対口部ごとの「分部管理」(部門別管理)を組み合わせて行われる。集権的統一的管理と分権的分部・分級管理の比重は時代によって変動している(中村楼閣『中国の幹部管理体制(一九五三—一九六〇)』法學政治學論究(慶応大) 第一五号(一九九二年冬号) 三六

—四〇頁・『共產黨員大辞典』中共黨員大辞典編委會編 華齡出版社 一九九一年、二二二頁)。分級・分部管理の具体的対応関係については唐 亮『党管幹部原則』と行政機関の人事管理』法學政治學論究(慶応大) 第一五号(一九九二年冬号) 一五一—一五二頁を参照されたし。

(25) 前掲『共產黨員大辞典』二二二頁。

(26) ただし、党組織所屬以外の幹部の任免は、任命期限を正式にもつ各級国家機関(人民代表大会・政府)に対して同級の党委員会が提案を行い、それらの国家機関が提案に基づき任免を行うとされている。また、国家機関は党のこうした提案に対しては異議を唱えられないともされている(王振川等主編『新时期党的工作手册』中共党史資料出版社 一九八九年 三四八—三四九頁)。これらの規定は実際には建前に過ぎず、国家機関が党の提案を唱えることは極めて稀であった(唐亮 同前 一五八頁)。

(27) 毛里和子 前掲書 一七四頁の表より。

(28) 一九八〇年代半ばの資料でも、労働改造(強制労働キャンプ)局が、正式に省政府の機構編成に組み込まれている例が多数存在する。前掲『中華人民共和国自治区、省、直辖市党政群機関組織機構概要』より。

(29) 易福才「應該按党政分開的原則行文」 學習与实践 一九八八年二月 一九頁。

(30) 裁判官と考試委員は、党派から離れて法律にのみ基づいて職務を遂行することになっている(憲法八〇条及び八八条)。また、陸海空軍は個人、地域、党派の關係を越えて国家に忠誠を誓うことになっている(憲法二三八条。ただし軍刑法一六条には「党と国家への叛逆」規定があり、党への叛逆も罪に問われる)。しかし、これらの規

定は建前に過ぎず、司法・考試・軍隊全てに党の組織が設置され、党による統制が行われている。(条文は「最新六法全書 張 知本編・林 紀東統編 大中國圖書公司、一九八六年より」)

(31) 一般的には、こうした行政級・地区ごとの党部による社会団体の統制が行われるが、高等専門学校・大学、特定の産業・企業の仕事、マスメディア、司法部、「考試院」(各種公務員の試験 任免、異動などの人事権を司る独立機関)の内部組織については、それぞれ独自の党部を設けて、その機関の所在地を問わず中央党部の下におかれている。裁判官と考試委員に関しては、機関内党部には参加しないことになっている。ただし、裁判官の多数は黨員であり、中央・地方の党部の役員を兼ねており(洪貫参「如何確立司法公正性」立法院圖書館編印「司法改革」一九八八年、七九頁)、機関内部では、裁判官への入党圧力と勧誘が存在した(賀嘉義 他「台灣司法能獨立嗎」立法院圖書館編印「司法改革」一九八八年、一〇六頁)。

(32) これらの記述については、以下のものが大いに参考になった。若林正丈「台湾」一九九二年 東大出版会、許福男「中國國民黨之改造(一九五〇—一九五二)一九八六年 正中書局、梁欽堯「政治發展與政黨轉型：中國國民黨民主化之研究」一九九〇年 國立台灣大學碩士論文、林桂圃「中國黨政關係之的剖視」一九七〇年 中山學術文化集刊第五集

(33) 梁欽堯 前掲論文 一二九—一三〇頁。

(34) 林桂圃 前掲論文 一〇九頁。

(35) 梁欽堯 前掲論文 一二八頁。

(36) 同前 一二九頁。

(37) Moody, Peter Jr. *Political Change on Taiwan: A Study of Ruling Party Adaptability*, Preager, 1992, p. 105.

(38) 八〇年代後半には廃止されたが、正規の法の上での政務官の範囲を超えて、党内の職務等級に応じて党官僚・軍人・学者を高級公務員に任命していたこともある(梁欽堯 前掲論文 一四五頁)。その人事の決定は党中央で行われる。

(39) 台湾では、形式の上では地方自治が実施されており、県以下の地方政府では、行政首長も競争を伴う直接選挙で選出される(政治的争点は限定されるが)。しかし、地方政府公務員の人事権は、実際には民選の行政首長が掌握しているものは極めて少なく、「薦任級」(中級管理職)以上の公務員については省政府が任免権を持ち(鍾泰徳「地方自治之理論與制度」正中書局一九七八年、一六〇頁)、財政・教育・人事・主計などの重要部局の主管は、省政府からの派遣だった。

(40) この年の国民党の「改造」は再建を終えた年で、組織拡充が著しい成果を上げた時期。

(41) 田弘茂「大轉形」(季晴暉・丁連財 訳)時報出版社 一九八九年 九一頁・Tien, Han-mao *The Great Transition*, Hoover Institution Press, 1989.

(42) 同前 一五三頁。

(43) 林桂圃 前掲論文 一〇六頁。

(44) こうした党と行政機関の関係は、郷鎮レベルでは多少違いかもしれない。郷鎮レベルでは政治小組が無く、直接に政治總小組が政策策定にかかわってくる。しかもそのメンバーは計九人で構成するが、その構成員の比率は決まっておらず、党、政府、議員、教育、警察、農会あるいは魚会等の機関・団体の主管がそれぞれ一人から二人の割合で参加する(林桂圃 前掲論文、一一〇—一一一頁)ことになっており、かなり多様な勢力分布であるので行政の力は相対

的に弱いものになる。県市レベル以上に比べると、郷鎮レベルの行政機構の自律的な決定と行動は、制約されるであろう。

(45) 国民党の「党独裁」は、党組織と党政関係が実質的には民主集中制を欠いているため、パーティー・ステートに「組織型独裁」とは呼べず、政治力のある政治的ボスを中心に統合運用される「領袖個人独裁」のシステムであるという指摘もある。松田康博「中国国民の『改造』——領袖・党・政府——」法學論究（慶応大 第二一号）（一九九四年夏号）。

(46) 「從政黨員」という言葉が存在し、党が最も重視し幹部として訓練、重用しなければならぬとされた。政治に携わる黨員とは民選政治家、政府（議會・行政・司法等）機關公務員、国营・公營企業の業務主管、文化教育機關の主管と職員（林桂圃 前掲論文、一二頁）を指し、その範疇は広い。

(47) 同前 一一七—一二〇頁。

(48) 同前 一一六頁。

(49) 開発独裁とは、経済成長と民主主義をトレードオフさせるイデオロギーである。開発独裁イデオロギーをとる権威主義体制の下では、代議制議會が廃止されることはむしろ少なく、支配勢力が常に勝利できるような選挙が注意深く運営される（藤原帰一「第七章 民主化の政治経済学 東アジアにおける体制変動」東大社研「現代日本社会研究会」編『現代日本社会三 国際比較二』東大社研一九九二年）。ただし、いわゆる体系をもったイデオロギーではなく、「考え方」「政治的主張」程度のものである。

(50) 現代権威主義体制の多くは、経済発展に正統性を求める傾向が強いが、正統性の根拠を伝統回帰、民族主義、宗教、個人的カリスマ等に求めるケースも存在する。

(51) 無論、開発独裁イデオロギー・経済発展至上主義を採る権威主義体制にも様々なバリエーションが存在する。支配の主要制度が政党であるケース、軍部であるケース、コーポラティスト的協調体制であるケース、有力少数社会勢力の寡頭支配でもあるケース等多様である。権威主義体制のバリエーションについてはLinz, op. cit.; Perlmutter, *Amos Modern Authoritarianism*, Yale Univ. Press, 1981を参照されたし。台湾の類似レーニストと比較的類似していると思われる権威主義体制（少なくとも西欧的視点で民主主義が達成されていないといわれる体制）は、メキシコの制度的革命党及びシンガポール人民行動党の「党支配」である。この二カ国は支配政党とその黨員である行政官僚が支配の主体であり、党が各種國家機構・社会団体に排他的に浸透し統制している。また、その経済体制は、政府の権限の強い市場経済であり、経済発展至上主義をとっている。

(52) 憲法前文の文言の中にもこの四つの原則は含まれている。

(53) 「全体的イデオロギー」の事実上の放棄（或いは無力化）と経済組織への独占的統制の放棄、全体的政治化・政治的動員の欠如からこのように見ることは十分に可能である。

(54) 党政合一に関する論争は雑誌「中国行政管理」（北京発行）一九九三年の、六、七月分に比較的まとまって掲載されている。議論の中には、地方の党委員そのものを地方政府に内部化しようというものや（季匡夫「從『党政分開』到『党建于政』」中国行政管理一九九三年七月）、地方党委員会の書記を、同級の政府の役職者・行政官でほとんど占めてしまおうという論（陽景均「党政機構応合」中国行政管理一九九三年六月）等のかなり「過激」なものも登場している。いずれも行政機關主体の政策決定・行政運営と行政機關の自立性の

確立を主張する論調である。

(55) 唐亮 一九九二年 前掲論文 二六頁。

(56) 任建華「論党政合一」中国行政管理、一九九三年七月三七頁；
人民日报一九九三年九月三日三版。

(57) 方望之「評『党政一体化』真理的追及一九九三年一月：人民日报 前掲記事

(58) ただし西側諸国とは異なり、たとえ建前だけであっても強調される「公務員の政治的中立」は存在しない。あくまで公務員は共産党の指導の下に置かれ、その指導に従うとされた。台湾においては公務員の職務上の政治的中立は要求されるが、在職公務員の政党活動は禁止されておらず、国民党による行政機関への浸透と支配を支えている。

(59) 藍野編著『中国政府大裁員』 一九九三年 重慶大学出版社
一〇二—一〇三頁。

(60) 龍飛「中共試點中的『国家公務員制度』」中共研究月刊第二三卷第一期、一九八九年、一二二頁（香港『明報』一九八八年一〇月七日第八版よりの引用）。

(61) 共産党の第一三回党大会では、様々な利益集団の間で矛盾が存在しているという認識が示され、「協議と対話」によって利益諸集団の摩擦を調整する方針がとられた（徳田教之「座礁した中国の政治体制改革——三中全会から天安門事件まで——」國際關係研究第三輯（別冊）、忠北大學國際關係研究所（韓国）、一九九一年、一四頁）。

(62) 現行の選挙法によれば直接選挙されるのは県レベルの人民代表大会までであり、そこでは無記名投票、定数の二倍までの候補者の擁立（差額選挙）が認められている。

【謝辞】

本論文の執筆にあたっては、指導教官である徳田教之教授から、不断的叱咤激励と数多くのかけがえのない有益な指導を賜った。ここに紙面を借りて、教授から公私にわたって賜った学恩と御懇情に対して深い感謝の意を記したいと思う。

（社会科学研究所3年）

